



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse

Westerveld, M.

**Publication date**

2021

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Nederlands Juristenblad

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Westerveld, M. (2021). De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse. *Nederlands Juristenblad*, 96(19), 1572-1579. Article 1394.

<http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D5C1F3&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse

Mies Westerveld<sup>1</sup>

In november 2018 stuurt minister Dekker van Rechtsbescherming een nota naar de Tweede Kamer over een beoogd ander stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De hervorming die in deze nota wordt aangekondigd zal in drie fasen verlopen. In de eerste twee jaar worden pilots uitgezet om de plannen te testen, de twee jaar daarna is bestemd voor 'integratie en borging' en in de periode 2023-2025 volgt de parlementaire afhandeling van wat nu nog een te concipiëren wetsvoorstel is. In dit artikel wordt ingegaan op het waarom en het hoe van deze operatie. Waarom wilde de minister een hervorming en hoe denkt hij deze vorm te geven?

De beschrijving wordt gevolgd door een kritische bespreking van zowel doelstellingen als middelen om deze te bereiken. In het slotwoord wordt ingegaan op de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, een thema dat als een rode draad door de hervorming heen loopt.

In maart 2018 zette Bureau Policy Design Studio in opdracht van Minister Dekker van Rechtsbescherming een consultatie uit over de toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel van de consultatie was om 'tot een ontwerp te komen voor een stelsel dat betere resultaten voor burgers levert binnen de bestaande budgettaire kaders'.<sup>2</sup> De consultatie werd in juli 2018 afgesloten, vier maanden later zond de minister een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer omtrent de beoogde hervorming die ook wel wordt aangeduid als contourennota.<sup>3</sup> De hervorming zal in drie fasen verlopen. In de eerste fase (periode tot 2023) worden pilots uitgezet om de plannen uit te testen, de periode 2023-2025 is er één van integratie en borging en in de twee jaar daarna volgen 'wetsvoorstel en bijbehorend parlementair proces'.<sup>4</sup> In dit artikel ga ik in op het waarom, het hoe en het wat van deze hervorming. Ik begin met een schets van de voorgeschiedenis: waarom wilde de minister deze hervorming eigenlijk? Daarna (par. 2) ga ik in op de probleemanalyse die aan de voorstellen ten grondslag is gelegd en ik bespreek deze voorstellen. In de derde paragraaf geef ik een kritische reflectie op de analyse, voorstellen en maatregelen en in par. 4 benoem ik de tussenstand: wat weten we al over waar het met de rechtsbijstand naar toe gaat, maar vooral wat weten we nog niet?

## 1. Aanleiding tot de hervorming

De geschiedenis op dit dossier gaat ver terug, ieder startpunt heeft daarmee iets willekeurig. Ik begin met de behandeling van de Justitiebegroting eind 2014 in de Eer-

ste Kamer, waar deze haar zorg uitsprak over de gevolgen van de plannen van de regering (de zogeheten 'stelselvernieuwing rechtsbijstand')<sup>5</sup> voor de toegang tot het recht. In dit debat werd de staatssecretaris bij motie opgeroepen om onderzoek te doen naar de oorzaak van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>6</sup> Die motie lag aan de basis van de instelling van de commissie Wolfsen (hierna 'Wolfsen'), die opdracht kreeg om de oorzaken voor de kostenstijgingen van het stelsel in kaart te brengen en voorstellen tot vernieuwing te doen. De Orde van advocaten stelde hierop een eigen commissie in (hierna 'Barkhuysen'), eveneens met de opdracht om onderzoek te doen naar mogelijke noodzakelijke vernieuwingen. Beide commissies rapporteerden in december 2015,<sup>7</sup> beide formuleerden ijkpunten voor een goed functionerend stelsel en ze signaleerden knelpunten van het bestaande stelsel. 'Wolfsen' wees op de gebrekkige coördinatie tussen eerste- en tweedelijns rechtsbijstand (respectievelijk het Juridisch Loket en de bij de Raad voor rechtsbijstand ingeschreven rechtsbijstandsverleners) en op het feit dat het stelsel onvoldoende kostenbewust gedrag stimuleert zowel aan de kant van de rechtsbijstandsverlener als bij de rechtszoekende. Als voorbeeld noemde de commissie de aan rechtszoekende opgelegde eigen bijdrage. Veel rechtsbijstandsverleners zien ervan af deze te innen en schakelen zo de 'afwegingsfunctie' van dit instrument feitelijk uit. Een ander punt van zorg was voor beide commissies het vergoedingensysteem aan rechtsbijstandsverleners. 'Barkhuysen' wees op achterstallig onderhoud van dit systeem, 'Wolfsen' had een norm voor een 'redelijk inkomen' gefor-

muleerd dat advocaten met gesubsidieerde rechtsbijstand zouden moeten verdienen. Uitgaand van een eerder door IBO ontwikkelde norm en een daaraan toegevoegd eigen uitgangspunt dat advocaten altijd minimaal 25% betalen de cliënten moeten bedienen, zou het gesubsidieerde inkomen moeten uitkomen op (maximaal) 75% van het maximum van schaal 12 BBRA.<sup>8</sup> Aan de vraag of die norm binnen het bestaande vergoedingensysteem haalbaar is, kwam de commissie door de krap bemeten tijd niet toe.

Ruim een jaar later stuurde staatssecretaris Van der Steur een consultatie-wetsvoorstel rond met maatregelen om het stelsel te vernieuwen.<sup>9</sup> Deze zagen op, onder meer, een anders opgezette eerste lijn en een herijking van het vergoedingensysteem aan tweedelijns rechtsbijstandsverleners dat naar de berekeningsystematiek ook wel 'puntensysteem' wordt genoemd. Voor de evaluatie van dat systeem werd een commissie ingesteld die de opdracht kreeg het puntensysteem te evalueren, te adviseren over het weghalen van negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntenaantallen, en op basis van die gegevens tot een alternatief voorstel te komen *zonder verhoging van de uitgaven*.<sup>10</sup> Die commissie ('Van der Meer') rapporteerde in oktober 2017 en stelde vast dat de door 'Wolfsen' geformuleerde norm ook met een zeer groot aantal gewerkte uren niet wordt gehaald. Tevens onderstreepte hij de ook door Wolfsen geuite zorgen over de tekortkomingen van het bestaande vergoedingensysteem, zoals het grote aandeel kosten voor extra uren in het strafrecht en het gebrek aan mogelijkheden de aanvragen voor die extra uren op doelmatigheid te beoordelen, en over verkeerde prikkels in het vergoedingensysteem. Als extra aandachtspunt noemde 'Van der Meer' de kwaliteit van de rechtsbijstand, mede in het licht

van de toename van het aantal solistisch opererende kantoren (in het jargon: 'éénpitters'). Tot slot werd ingegaan op de randvoorwaarde dat de uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand niet verder mogen stijgen. De commissie noemde die voorwaarde problematisch en schetste dit met een aantal scenario's die geen van alle haalbaar of realistisch zijn. De enige situatie waarin die voorwaarde kan worden gehaald is die waarin het totaal aantal toevoegingen met ongeveer een derde deel afneemt. Die variant vergt, aldus de commissie, zeer scherpe politieke keuzes van de beleidsverantwoordelijken.<sup>11</sup>

## 2. Contourennota en voortgangsrapportages: knelpunten en speerpunten

Daags na het uitkomen van 'Van der Meer' trad een nieuw kabinet aan en daarmee ook een minister van Rechtsbescherming. Deze kreeg de opdracht het stelsel van rechtsbijstand te herzien 'langs de lijnen van het rapport Commissie Herijking Rechtsbijstand en het tussenrapport van de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders'. De minister besloot zich breed te laten informeren naar de omvang van deze taak en mogelijke opties<sup>12</sup> en kwam enkele maanden later met een analyse van de tekortkomingen van het bestaande stelsel en de hoofdlijnen van een systeem dat deze moet verhelpen. Als tekortkomingen werden de volgende kwesties benoemd:

1. Juridische oplossingen schieten vaak tekort;
2. Er is een *mismatch* tussen vraag en aanbod: 'terwijl mensen minder juridische problemen ervaren stijgt het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand';<sup>13</sup>
3. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent verkeerde prikkels;

# De commissie noemde de voorwaarde dat de uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand niet verder mogen stijgen problematisch en schetste dit met een aantal scenario's die geen van alle haalbaar of realistisch zijn

### Auteur

1. Mies Westerveld is emeritus-hoogleraar Sociale rechtshulp en onderzoeker naar vraagstukken van toegang tot recht. De auteur dankt Ashley Terlouw, Bernard de Leest en Susanne Peters voor hun feedback op eerdere versies.

### Noten

2. Krijn van Beek & Henk Gossink, *Rechtsbijstand bij de tijd. Verantwoording en verslaglegging van het ontwerpproces*, Amsterdam: Policy Design Studio 2018. De geciteerde tekst geeft de kern van de opdracht aan dit bureau weer.

3. Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, brief van de minister

van Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, 155.

4. Voortgangsbrief d.d. 12 juli 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, 177.

5. Over die plannen uitgebreider, M. Westerveld, 'Toegang tot recht en de stelselvernieuwing rechtsbijstand II', *NJB* 2016/1472, afl. 29, p. 2064-2072.

6. Motie Scholten c.s., *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, O.

7. A. Wolfsen, *Herijking Rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, onder voorzitterschap

van A. Wolfsen, 2015. T. Barkhuysen, *Advies met betrekking tot de bezuiniging op en de 'stelselvernieuwing' van de gefinancierde rechtsbijstand en het recht op toegang tot de rechter*, Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand onder voorzitterschap van T. Barkhuysen, 2015.

8. *Ibid.*, p. 154, 155 onder verwijzing naar het Interdepartementaal Beleidsonderzoek rechtsbijstand 2002.

9. Consultatie Wet stelselvernieuwing rechtsbijstand, [www.internetconsultatie.nl/rechtsbijstand/details](http://www.internetconsultatie.nl/rechtsbijstand/details). De consultatie heeft gelopen van 4 november tot 14 december 2014.

10. Instellingsregeling Commissie evaluatie

puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 2 september 2016, nr. 778582, houdende instelling van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand), art. 2 lid 2. Cursivering MW.

11. Van der Meer 2017, p. 156-158.

12. Zie noot 2.

13. Contourennota (2018), p. 3. Ter illustratie is in de nota een grafiek opgenomen. Deze laat een stijgende lijn zien tot 2012/2013, een afvlakking in het jaar daarna en een geleidelijke daling over de periode 2013-2017.

4. De overheid veroorzaakt onnodige procedures;
5. De toegang tot het recht schiet tekort voor mensen net boven de inkomensgrens;
6. De vergoedingen aan deelnemers in de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn ontoereikend;
7. De kwaliteit van (sommige van) deze deelnemers laat te wensen over.<sup>14</sup>

De hervorming die de tekortkomingen moet verhelpen rust op vijf pijlers: 1. laagdrempelige informatie en advies, 2. meer grip op kosten en kwaliteit van de tweedelijns rechtsbijstand, 3. een andere eigen-bijdragesystematiek, een betere vergoeding voor gewerkte uren en meer informele procedures, 4. een betere communicatie met de burger en 5. een stok achter de deur om onnodig (door)procederen te voorkomen. Ten behoeve van die laatste kwestie wordt onderzoek aangekondigd naar mogelijkheden de discretionaire ruimte voor bestuursorganen te vergroten zodat zij, meer dan nu het geval is, in voorkomende gevallen maatwerk kunnen leveren. En verder gaat de proceskostenveroordeling voor overheidsorganen (fors) omhoog als blijkt dat de procedure achteraf gezien onnodig was geweest.

Na de contourennota komt een eerste voortgangsbrief uit en daarna wordt de Kamer elk half jaar op de hoogte gesteld middels een voortgangsrapportage (hierna: VGR). Deze worden vervolgens steeds met mondelinge of schriftelijke vraag- en antwoordrondes nader toegelicht. Uit al die stukken rijst een goed beeld op van de voortgang, welke zaken goed lopen en welke niet of minder, en in hoeverre de hervorming volgens de verwachtingen verloopt. De thema's zijn steeds dezelfde, wel verandert de aanduiding met het voortschrijden van de tijd. In de beschrijving houd ik de terminologie aan uit de meest recente VGR.<sup>15</sup>

Deze onderscheidt drie speerpunten van de hervorming: de versterking van de eerste lijn, inzetten op een burgergerichte overheid en de versterking van de tweede lijn. Ik geef hierna eerst, per speerpunt, de analyse van de tekortkomingen (waarom is ingrijpen nodig?) en beschrijf daarna de maatregelen die deze moeten verhelpen.

#### **Een versterkte eerste lijn**

Het speerpunt om de eerste lijn te versterken ziet op meerdere tekortkomingen. In de woorden van de contourennota:

*'In de praktijk ontbreekt een stelselmatige, integrale beoordeling van het probleem en van daaruit een visie op de meest passende hulp. Nogal eens wordt de gang naar de eerste lijn overgeslagen en waar die wel in beeld is, is de problemdiagnose vaak nog te juri-*

*disch. Ook sluit de eerste lijn onvoldoende aan op het werk van gemeenten en op ontwikkelingen in het sociaal domein. Daardoor blijft een breder palet aan oplossingen te vaak buiten beeld. Voorts is vooral het online aanbod van eerstelijns hulp te beperkt en bovendien onoverzichtelijk.'*<sup>16</sup>

Om die tekortkomingen te verhelpen komen er online en fysiek goed toegankelijke voorzieningen waar iedereen ongeacht het inkomen gemakkelijk terecht kan. Het overslaan van de eerste lijn wordt voorkomen door degene die een beroep wil doen op gesubsidieerde hulp te verplichten altijd eerst een adviesaanvraag in te dienen. Deze regel geldt niet voor 'ambtshalve last zaken'.<sup>17</sup> In de vierde VGR is de aanpak verfijnd tot vier beleidsdoelstellingen: een goed toegankelijke informatie- & adviesfunctie, een goed functionerende diagnose- & adviesfunctie over eventuele vervolgstappen, minder escalatie van geschillen en fysiek goed bereikbare (rechts-)hulp voor wie die hulp het hardste nodig heeft.<sup>18</sup>

#### **Een burgergerichte overheid**

De analyse die aan dit speerpunt ten grondslag ligt is simpel: de overheid veroorzaakt zelf onnodige procedures en heeft het dus ook zelf in de hand deze te laten afnemen. Wel is de aanduiding van de aanpak in de loop der jaren veranderd. Heet deze in de contourennota nog 'terugdringen van juridisering door overheden', de derde VGR introduceert de 'responsieve overheid'<sup>19</sup> en in de vierde VGR is de term 'responsief' vervangen door 'burgergericht'. De aanpak kent drie trajecten, die soms gescheiden zijn en soms met elkaar verbonden: betere dienstverlening, 'burgervriendelijke' regelgeving en de verhoging van de proceskostenveroordeling voor uitvoeringsorganen. De eerste twee zijn erop gericht te voorkomen dat mensen met een geschil met of een vraag aan de overheid naar de rechter stappen. Tot dit doel wordt geïnventariseerd welke regels bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties voor de meeste procedures en toevoegingen zorgen, en er wordt bij een aantal instanties<sup>20</sup> ingezoomd op de oorzaken van procedures voordat een oplossingsrichting wordt gekozen. Het derde traject betreft een bestraffend perspectief naar bestuursorganen die beroep hadden kunnen voorkomen of die onnodig naar de rechter stappen. Die maatregel is inmiddels geëffectueerd: per 1 juli 2021 gaat de proceskostenveroordeling 'die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter' omhoog.<sup>21</sup> WOZ- en BMP-zaken zijn van die regel uitgezonderd, ook om het verdienmodel van bedrijfjes die bezwaar- en beroepschriften op *no cure no pay* basis indienen niet van brandstof te voorzien.<sup>22</sup>

**Heet deze in de contourennota nog 'terugdringen van juridisering door overheden', de derde VGR introduceerde de 'responsieve overheid' en in de vierde VGR is de term 'responsief' vervangen door 'burgergericht'**

### Een versterkte tweede lijn

Achter het speerpunt om de tweede lijn te versterken gaan eveneens meerdere tekortkomingen schuil. Dat is (mogelijk) het geval voor de toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand 'terwijl mensen minder juridische problemen ervaren' (a), hoewel die tekortkoming ook kan wijzen op een tekortschieten van de eerste lijn. Het geldt voor de verkeerde prikkels in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (b) en het geldt voor de tekortschietende kwaliteit van (sommige) rechtsbijstandsverleners (d). Buiten de sfeer van de gesubsidieerde rechtsbijstand, kan 'versterking' zien op het toegankelijker maken van rechtsbijstand voor de middengroepen (tekortkoming c).

Het instrument dat die tekortkomingen moet verhelpen heet 'rechtshulp pakket'. Twee jaar later wordt geconstateerd dat die term 'uiteenlopende' (lees: negatieve) associaties oproept en dat er daarom een alternatieve naam moet worden bedacht, die recht doet aan 'de wijze waarop de inzet van specialistische hulp binnen de oplossingsroutes voor rechtzoekenden zal worden vormgegeven'.<sup>23</sup> Vooralsnog is die betere kwalificatie niet gevonden, het blijft dus rechtshulp pakket (hierna: RHP). De essentie van het RHP is dat de rechtsbijstandsverlener wordt betaald voor de behandeling van een probleem in plaats van per toevoeging of per punt. Voor die probleemafhandeling krijgt hij een vast, integraal bedrag, waardoor hij niet langer wordt 'beloond voor het procederen, maar voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van het geschil'.<sup>24</sup> Daarmee worden verkeerde prikkels in het beloningssysteem aangepakt (b) en mogelijk ook de slecht

## De essentie van het rechtshulp pakket is dat de rechtsbijstandsverlener wordt betaald voor de behandeling van een probleem in plaats van per toevoeging of per punt

14. Ibid. onder verwijzing naar Ter Voert & Klein Haarhuis (2014), p. 16 en naar 'Wolfen 'en 'Van der Meer'.

15. Vierde voortgangsrapportage d.d. 11 januari 2021 *Kamerstukken II 2020/21*, 31753, nr. 225.

16. Contourennota (2018), p. 6 onder verwijzing naar de Geschilbeslechtingdelta en het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*. Die verwijzing impliceert dat het met deze doelstelling niet alleen gaat om het inkomen maar ook wat de WRR het (ontbreken van) doenvermogen noemt.

17. Uit: Brief van 28 januari 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 31753, nr. 159, p. 3.

(Schriftelijke beantwoording van nog openstaande Kamervragen na de eerste termijn van het algemeen overleg gesubsidieerde rechtstand).

18. Vierde voortgangsrapportage (2021), p. 3-6.

19. Midterm review en derde voortgangsrapportage d.d. 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 31753, nr. 216, p. 10.

20. Vierde VGR (2021), p. 8. De betreffende instanties zijn UWV, Belastingdienst, IND (uitsluitend vreemdelingenrecht regulier), SVB en een viertal gemeenten. Deze zijn geselecteerd vanwege het hoge aantal toevoegingen in hun gemeente, de ambitie

verklaarbare toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand (a). Ook zal de andere wijze van financiering bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de rechtshulp (d), aldus de minister. Immers, op het moment dat RHP-en op grote schaal worden aangekocht en de aanbieder daardoor verzekerd is van een groot aantal zaken, ontstaat vanzelf de bereidheid om in kwaliteit te investeren. Ook wordt kwaliteitsverhoging verwacht van de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren, evenals van inkoopmacht (de hulpvraag van de rechtzoekende gaat het aanbod veel meer bepalen) en toezicht.

*Alle aanbieders van RHP-en of onderdelen daarvan dienen gebonden te zijn aan kwaliteitseisen, ook als dit geen advocaten zijn.*<sup>25</sup>

Ook wordt onder de noemer 'kwaliteit' opgemerkt dat goede hulp integraal is en de kern van de problematiek adresseert en niet alleen het juridische aspect. De snelheid waarmee rechtzoekenden worden geholpen is eveneens een kwaliteitsindicator, evenals het feit dat de hulp leidt 'tot bestendige uitkomsten waarmee mensen verder kunnen'.<sup>26</sup> Ten slotte kunnen ook de middeninkomens profijt hebben van de invoering van het RHP, aldus de minister. Dat is het geval wanneer de pakketten ook op de commerciële markt beschikbaar komen. De betrokkene betaalt voor de hulp dan de maximaal toegestane eigen bijdrage, maar heeft vooraf dan wel duidelijkheid over de kosten van de rechtshulp. Of dit ook echt zal gebeuren, staat nog bepaald niet vast. De voortgangsbrief laat het bij een verwachting dat het voor aanbieders interessant zal zijn om de rechtshulp pakketten ook op de commerciële markt aan te bieden.<sup>27</sup>

Uit de analyse en uit die verwachting blijkt dat de pakketbenadering op méér ziet dan een wijziging van het vergoedingensysteem. De minister wil ook het (betrekkelijke)<sup>28</sup> monopolie van de advocatuur doorbreken en hij heeft daarbij een markt voor ogen van coöperaties van sociaal advocaten, andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators en nieuwe toetreders. Eénpitters kunnen deelnemen als aanbieder in een coöperatie, of ze kunnen als onderaannemer worden ingeschakeld.<sup>29</sup> Maar ze kunnen niet zelfstandig naar een pakket meedingen; daarvoor staat hun reputatie – kennelijk – in een te kwade reuk.

Een laatste instrument om de tweede lijn te versterken is de subsidieregeling voor projecten die bijdragen

ten aanzien van dienstverlening en hun ervaring met een informele afhandeling in de bezwaarprocedure.

21. *Stscrt.* 2021, 6550. Tekst tussen aanhangstekens uit de vierde VGR.

22. Zie ook het advies van de Raad van State. Nader rapport bij Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met een verhoging van het tarief voor de vergoeding van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in beroep en hoger beroep, 3 december 2020, nr. 3097171 en het commentaar van de VNG, [https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191127\\_](https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191127_)

brief-kabinet\_consultatie-wijziging-besluit-proceskosten-bestuursrecht.pdf.

23. Derde VGR (2020), p. 3.

24. Contourennota (2018), p. 8.

25. Ibid.

26. Ibid.

27. Voortgangsbrief (2019), p. 7.

28. De Wet. op de rechtsbijstand (Wrb) kent al de mogelijkheid andere rechtshulpverleners dan advocaten in aanmerking te doen toekomen voor een toevoeging, maar die kring is beperkt en er wordt ook weinig gebruik van die bepaling gemaakt.

29. Contourennota (2018), p. 8.

## Een tekortkoming die de status van speerpunt niet heeft gehaald is de ontoereikende beloning van de deelnemers in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

aan de ontwikkeling van passende, duurzame en kwalitatief hoogwaardige oplossingen voor juridische problemen, waarbij de rechtzoekende en zijn hulpvraag centraal staan. Toekomstige aanbieders, zoals (coöperaties van) sociaal advocaten, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators en nieuwe toetreders tot de markt worden opgeroepen subsidie aan te vragen voor innovatieve projecten die input leveren voor het ontwikkelen van rechtshulppakketten.<sup>30</sup>

### **Tot slot, een niet tot speerpunt benoemde tekortkoming**

Een tekortkoming die de status van speerpunt niet heeft gehaald is de ontoereikende beloning van de deelnemers in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. 'Wolfsen' had voor die beloning een norm ontwikkeld, 'Van der Meer' had vastgesteld dat die norm alleen haalbaar is als er ofwel meer geld voor het stelsel wordt uitgetrokken, of het aantal toevoegingen met ongeveer een derde deel daalt. De onderzoekers van Bureau Significant — dat was ingeschakeld om de aannames die ten grondslag liggen aan de doorrekening van de financiële gevolgen te toetsen<sup>31</sup> — onderstrepen die vaststelling en illustreren dit met de volgende berekening:

*'Met de conclusies van de commissie Van der Meer als uitgangspunt kost het stelsel € 514 miljoen als de ambitie ten aanzien van de inkomens van advocaten wordt gerealiseerd. Dit betreft de productie (toevoegingen), niet de bekostiging van het apparaat. Als het budgettaire kader niet verder reikt dan de huidige € 360 miljoen, dan moet de herinrichting van het stelsel een doelmatigheidswinst opleveren van € 154 miljoen. Op een totaal van € 514 miljoen is dat een doelmatigheidswinst van 30 procent.'*<sup>32</sup>

Die ambitieuze opdracht is, als gezegd, geen speerpunt geworden. In plaats daarvan is de taakstelling uit het regeerakkoord zo geïnterpreteerd, dat het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand gelijk blijft en dat besparingen die door de maatregelen worden ingeboekt meteen worden ingezet om de vergoedingen aan de deelnemers te verhogen. In een recent (januari 2021) Kamerdebat verwoordt CDA-woordvoerder Van Dam deze benadering aldus:

*'Ik heb de afgelopen jaren in coalitieverband achter de plannen gestaan om binnen de bestaande financiële kaders te komen tot onder andere een betere*

*financiering van de advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand leveren. Dat was het idee. De Q moest naar beneden en de P moest omhoog. De Q moest niet naar beneden door mensen van het recht af te houden. De Q moest naar beneden door mensen eerder in de eerste of de nulde lijn te helpen, of door bijvoorbeeld het grote aantal zaken, met name in het bestuursrecht — we noemen eens een onderwerp — waarin de overheid te veel mensen naar de rechter joeg, naar beneden te brengen. Als ik daar voor mezelf de afdrank van maak, dan denk ik dat die lijn, ook als je het in Europees verband bekijkt, prima te verdedigen is.'*<sup>33</sup>

Structurele verhogingen zijn in deze eerste twee jaar dan ook uitgebleven. Wel is de onderbesteding over 2020, die mede het gevolg was van de coronacrisis, ingezet om de tarieven in het personen- en familierecht te verhogen. En er is een overbruggingsregeling gekomen om het omzetverlies als gevolg van de coronacrisis te compenseren.<sup>34</sup> Maar die regeling is onbenut gebleven omdat de toekenningsvoorwaarde (minimaal 20% omzetverlies) op geen enkel rechtsgebied gehaald is. De middelen die voor deze regeling gereserveerd waren blijven wel behouden voor het stelsel, aldus de minister; ze zullen dus anders worden ingezet. Ook is er een (tijdelijke) subsidieregeling in het leven geroepen voor beroepskosten bedoeld om de aanwas naar kantoren met een toevoegingspraktijk te bevorderen.<sup>35</sup> En de regel uit de inschrijvingsvoorwaarden voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat deelnemers in het stelsel hun werk niet mogen uitbesteden aan niet-advocaten is versoepeld,<sup>36</sup> vanuit de overweging dat advocaten zo hun werk goedkoper kunnen organiseren.

### **3. Tekortkomingen en speerpunten, commentaar**

Bij de becommentariëring van analyse en speerpunten volg ik de volgorde uit de beleidsstukken, dus eerste lijn, overheid, tweede lijn.

#### **Punt 1. Een versterkte eerste lijn**

De informatie- & adviesfunctie en de diagnose- & adviesfunctie over eventuele vervolgstappen in de eerste lijn bestaan ook nu al. Wel nieuw is de erkenning van de diversiteit van de doelgroep. Voor degene die 'de hulp het hardste nodig heeft' wordt ingezet op fysiek goed bereikbare (rechts-)hulp. Ervan uitgaand dat met die term wordt bedoeld op mensen met een multiproblematiek, laaggeletterden en de niet zo digi-vaardigen kan de taakstelling ten aanzien van de andere groep worden gelezen als een opdracht het aanbod van online-voorzieningen te versterken. Die opdracht is vanuit het Juridisch Loket voortvarend opgepakt. Wie de nieuwe website van het loket raadpleegt wordt aangenaam getroffen door de moderne en ook duidelijke uitstraling van de site en de eenvoudig toepasbare DIY-buttons. Tegelijk roept dit de vraag op hoe het instrument zich verhoudt tot de Rechtwijzer van de Raad voor rechtsbijstand. Gaan die twee met elkaar concurreren of komt er een duidelijk onderscheid in functionaliteiten met een over en weer verwijsfunctie? Tenslotte staat met de hervorming 'de burger' centraal en niet de instituties.

## Verzekeraars weten maar al te goed wanneer een zaak financieel uit de hand kan lopen en zij zullen zeker niet vooraf akkoord gaan met een tot het einde toe behandelen van zo'n zaak tegen een vast bedrag

De maatregel ten aanzien van het 'overslaan van de eerste lijn' vertoont gelijkenis met de 'loketkorting' op de eigen bijdrage (artikel 2.6 Bebr), met dien verstande dat wat nu nog een bonus voor de rechtzoekende is, straks een harde voorwaarde wordt om in aanmerking te komen voor tweedelijns hulp. De bijdrage wordt ook niet langer geïnd door de advocaat, maar door de Raad voor rechtsbijstand. Op die manier wordt voorkomen dat advocaten, door de bijdrage niet te innen, afbreuk doen aan de 'afwegingsfunctie' van dit middel.<sup>37</sup> 'Minder escalatie' kan worden gezien als opdracht aan de juridische dienstverlening, in welke 'lijn' ook. Ik kom op dit centrale speerpunt (dat nu ook een element van 'kwaliteit' is geworden) nog terug.

### **Punt 2. De overheid als vervuiler van het rechtshulpbudget**

De inzet op het terugdringen van 'onnodige procedures' tegen de overheid roept vragen op. Wanneer was een procedure — achteraf gezien — onnodig? En klopt de aannahme dat het tegengaan van onnodige procedures bereikt wordt, of althans dat op dit punt goede voortgang wordt gemaakt, als het aantal procedures in het bestuursrecht afneemt? Vooralsnog lijkt me dit een voor betwisting vatbare aannahme. De voorgenomen inventarisatie van wet- en regelgeving die voor de meeste procedures en toevoegingen zorgt maakt nieuwsgierig naar het vervolg, als de uitkomsten bekend worden. Ik onthoud me over dit punt vooralsnog van commentaar. Dat geldt niet voor effect dat wordt toegeschreven aan de verhoging van de kostenveroordeling in het bestuursrecht. Ik vraag me sterk af of aan bestuursorganen wel een vergelijkbare 'afwegingsfunctie' toekomt als aan burgers ten aanzien van het griffierecht of de eigen bijdrage voor rechtshulp. Ook is de beschrijving van de proceskostenvergoeding als 'een bedrag dat de burger krijgt' maar ten dele juist. Dat zelf krijgen is alleen aan de orde voor degene die zonder rechtsbijstand procedeert. Bij de gesubsidieerde rechtsbijstand gaat de vergoeding naar de subsidiepot van de rechtsbijstand en krijgt de burger het verschil tussen vergoeding en subsidie. En bij rechtshulp door een commerciële aanbieder verdwijnt

dit bedrag in diens zak. De VNG en ook de Raad van State vroegen hier al aandacht voor. Bovendien heeft de bestuursrechter zo zijn eigen instrumentarium om rechtzoekenden die last hebben gehad van een bestuursorgaan dat de zaken traineert, onnodig in beroep gaat of de burger niet meteen ruimhartig tegemoetkomt, schadeloos te stellen. Daar is een proceskostenvergoeding niet voor bedoeld en pogingen om meerdere doelen met één instrument te bereiken lopen zelden goed af.

### **Punt 3. De tweede lijn**

Achter de term 'rechtshulppakket' (versterking tweede lijn) gaan meerdere beleidsdoelen en ook aannames schuil. De pakketbenadering voor de vergoeding verwijst naar een andere manier om juridische dienstverleners te belonen en hen zo tot een andere werkwijze te prikkelen. De beschouwing over instanties die pakketten kunnen aankopen verwijst naar een andere ordening van de gesubsidieerde rechtsbijstand, die zal leiden tot efficiënter werken en — wie weet, misschien — een vergroting van de toegang tot het recht voor de middengroepen. Los van de vraag of inkopers van RHP-en de hulp ook echt aan rechtzoekenden boven de subsidiegrens gaan aanbieden, en dan wel tegen de maximaal toegestane eigen bijdrage, is de tegenstelling die hier wordt geschetst maar beperkt waar. Verschillende aanbieders, vooral rechtsbijstandsverzekeraars, bieden al rechtshulp aan tegen een vaste, vooraf kenbare prijs. Nieuwkomer BrandMR laat de hulp zelfs verlenen door advocaten die in dienst zijn van 'zuster' SRK-Rechtsbijstand.<sup>38</sup> Anderzijds beperkt dit aanbod zich doorgaans tot rechtsgebieden waarmee de verzekeraar ervaring heeft, zoals arbeidsgeschillen, huur, consumentenkoop en voor kleine ondernemers zakelijke geschillen. Op rechtsgebieden waaraan verzekeraars de handen niet willen branden is wel degelijk sprake van de ongelijkheid waaraan de hervorming een einde wil maken. Maar het is juist vanwege die terughoudendheid van verzekeraars dat ik vraagtekens plaats bij dit beoogde (gehoopte) effect van de maatregel. Verzekeraars weten maar al te goed wanneer een zaak financieel uit de hand kan lopen en zij zul-

30. [www.nvr.org/nieuws/2020/januari/nieuw-subsidieregeling-voor-innovatieve-ideeen-stelselherziening-rechtsbijstand.html](http://www.nvr.org/nieuws/2020/januari/nieuw-subsidieregeling-voor-innovatieve-ideeen-stelselherziening-rechtsbijstand.html). Het beschikbare budget is € 10 miljoen, de regeling heeft gelopen van 1 maart tot 31 december 2020.

31. Significant, 2019, p. 2.

32. Ibid., p. 6 en 7. Benadrukking MW.

33. Verslag AO Rechtsbijstand d.d. 20 januari 2021, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753,

nr. 228, p. 17 en 19.

34. Brief van de minister van J & V d.d. 15 november 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, 182 onder verwijzing naar de motie Jetten/Segers (*Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 18). De regeling (Ondersteuningsregeling gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten en mediators COVID-19-crisis) heeft gelopen van 8 april 2020 tot 8 april 2021.

35. Subsidieregeling Beroepsopleiding sociaal advocaten. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044393/2020-12-01>. De regeling ving aan in december 2020 en heeft een looptijd van vijf jaar.

36. Art. 1 sub 0 van de inschrijvingsvoorwaarden. Voorheen mocht alleen de advocaat inhoudelijke werkzaamheden verrichten, nu mag dat ook worden gedaan door een *paralegal*.

37. Dit voorstel van 'Wolfsen' is, zonder dat er veel woorden aan zijn vuil gemaakt, overgenomen.

38. Zowel BrandMR als SRK Rechtsbijstand zijn dochters van Verzekeraar SRK-groep. Wel moest voor die constructie de Verordening op de advocatuur worden aangepast wat, na enige druk vanuit de politiek, in december 2020 ook gebeurd is.

len zeker niet vooraf akkoord gaan met een tot het einde toe behandelen van zo'n zaak tegen een vast bedrag ... en al helemaal niet als dat vaste bedrag overeenkomt met de maximale eigen bijdrage uit de gesubsidieerde rechtsbijstand. De reactie van verzekeraars op eerdere arresten van het Hof van Justitie over de vrije advocaatkeuze spreekt in dit verband boekdelen.<sup>39</sup>

Dat brengt me bij een ander glibberig thema, dat van kwaliteit. Of 'Van der Meer' het bij het rechte eind had toen hij stelde dat de kwaliteit vooral bij éénpitters te wensen over laat, laat ik in het midden. Maar wat moeten we in de context van rechtsbijstand verstaan onder kwaliteit? In de beleidsstukken ontbreekt — niet toevallig — een definitie. Wel worden instrumenten genoemd om tot kwaliteitsverbetering te komen, zoals toezicht en het stellen van kwaliteitsindicatoren. Tegelijk ziet, ook volgens de stukken, kwaliteit niet alleen op indicatoren zoals kantoororganisatie, voldoende (bij-)scholing of integriteit. Ook elementen als 'integraliteit van de hulp' en hulp die 'de kern van de problematiek adresseert' en 'tot bestendige uitkomsten leidt' zijn indicatoren voor 'goede rechtshulp'.<sup>40</sup> Aan die kwaliteitsbenadering kan wel wat worden afgedaan. Rechtshulp die 'tot oplossingen leidt' mag effectief zijn — nee, is effectief — in situaties waar beide partijen belang hebben er samen goed uit te komen. Maar hoe passen deze criteria op rechtsgebieden waarbij de overheid de burger in rechte betreft, zoals het strafrecht of het belastingrecht? Of wat te denken van de frauderegels in de sociale zekerheid waar een fout van de burger meteen enorme *en door de wetgever ook als zodanig bedoelde* consequenties kan hebben.<sup>41</sup> Misschien brengt deze hervorming hier ooit verandering in, doordat (wanneer) de discretionaire ruimte van bestuursorganen vergroot wordt, maar dat lijkt me niet echt waarschijnlijk. Vaak is de uitvoering deel van het probleem, zoals de rapporten over het 'ongehoorde' en het 'ongekende' onrecht in de toeslagen- en vreemdelingenindustrie hebben laten zien. Beide cases zijn een fraaie illustratie van de stelling dat macht niet kan zonder tegenmacht en voor het organiseren van tegenmacht zijn vaak deskundigen van buiten nodig.<sup>42</sup> Eerder noemde ik deze denkfout van de *one size fits all*-benadering wel de leemte in de conciliatietheorie.<sup>43</sup> Ook van Geffen benadrukt het belang in bepaalde situaties van recht doen boven oplossen.<sup>44</sup> Dit thema speelt ook een rol bij de benadering van de rechtsbijstandsvergoeding; ik kom er dus op terug.

Over (onder meer) dat onderwerp had in januari 2021 het laatste Kamerdebat voor de verkiezingen plaats.<sup>45</sup> Verschillende partijen stelden vast dat de inzet van de minister om binnen de bestaande financiële kaders tot een beter vergoedingensysteem te komen niet echt vruchten heeft afgeworpen. Toch werd een motie van onder meer de SP om de vergoedingen voor sociaal-advocaten te verhogen 'in lijn met de conclusies van der Meer'<sup>46</sup> verworpen, onder meer omdat het — in de woorden van D66-woordvoerder Groothuizen — 'een beetje symbolisch voelt om twee maanden voor de verkiezingen aan een demissionair kabinet in een motie iets te vragen wat 150 miljoen euro kost zonder dat daar een dekking bij zit'.<sup>47</sup> Wel werd de urgentie achter de motie breed gedeeld. De eerder geciteerde woordvoerder van de CDA-fractie stelde — na zijn 'afdrank-analyse' — vast dat 'we (...) niet heel

veel langer (kunnen) wachten en in dit experiment de sociaal advocaten een beetje laten bungelen'. Het punt moet wat hem betreft bij een volgende formatie aan de orde komen, 'want het gaat mij gewoon te langzaam'.<sup>48</sup>

En dan is in dat debat nog niet eens aan de orde geweest dat de ambitie om het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand met een derde deel terug te brengen veel groter is dan de verhouding tweederde/eenderde suggereert. Dat heeft te maken met het feit dat alle maatregelen die het volume moeten terugbrengen betrekking hebben op het privaatrecht en het bestuursrecht, en niet of nauwelijks effect zullen sorteren in het (punitieve) strafrecht. Tegelijk is dat rechtsgebied goed voor ongeveer een derde deel van het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarmee komt de taakstelling het volledige volume terug te brengen met een derde deel overeen met een reductie van het *relevante* volume (het volume minus het rechtsgebied 'straf') met 50%. Eénderde van 1 (totale volume) is immers gelijk aan de helft van tweederde (volume minus rechtsgebied 'straf').

#### 4. Conclusie

Ik begin mijn conclusie met een compliment. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat het regeerakkoord de minister met een onmogelijke opdracht op pad heeft gestuurd. Er lagen twee adviesrapporten ('Barkhuysen' is als informeel advies in het regeerakkoord ongenoemd gebleven) die in gezamenlijkheid het ene zeiden (verander niet te veel, maar investeer wel in de vergoedingen voor advocaten) en een regeerakkoord met een daar haaks op staande opdracht. De minister heeft dit opgelost door het ontwerpen van een verbeterd stelsel uit te besteden aan een extern bureau dat met een *open mind* ideeën zou moeten ophalen. Op die manier, zo was waarschijnlijk de gedachte, zouden niet alleen andere denkrichtingen worden aangeboord, maar misschien ook de op dat moment behoorlijk vastgelopen verhoudingen weer worden vlot getrokken. Achteraf bezien is dit een goede tactiek gebleken. De 'ketenpartners' — Raad voor rechtsbijstand, Juridisch loket, rechtsbijstandsverzekeraars, maatschappelijk werk, Orde van advocaten en vereniging voor mediators — werken al enige tijd samen en de onderlinge relatie lijkt verbeterd.

De hervorming is inmiddels twee jaar op stoom. Wat weten we nu over waar het met de rechtsbijstand naar toe gaat? Er is al flink geïnvesteerd in een verbeterde eerste lijn. De website van het loket is duidelijker geworden en biedt de meer zelfredzame rechtzoekenden handige instrumenten om zelf met het recht aan de slag te gaan. Anderzijds heeft de *real life* hulpverlening door corona een stevige douw gekregen: alle 'fysieke' loketten zijn in maart 2020 gesloten en ongeveer een jaar lang dicht gebleven. De mens-onvriendelijke uitvoering is (opnieuw) in verband gebracht met het beslag op rechtsbijstand en (bestuurs-) rechtspraak. Hiertoe zijn enige projecten in gang gezet die enige gelijkenis vertonen met het project Proactieve Geschiloplossing (PAGO) uit de jaren tien. Er is een 'aanjager' aangesteld die dit in de gaten moet houden en erop moet toezien dat uitvoeringsinstellingen en gemeenten 'burgervriendelijker' gaan opereren en meer oog krijgen voor conflict en vooral geschilpreventie.

Tot zover wat we al wel weten. Een onderwerp dat nog met veel mist is omgeven, is het fenomeen rechts-



hulppakket. De term verwijst naar een andere manier van geschilbenadering en daarmee ook van rechtsbijstandsvergoeding. Achter de schermen wordt hard (samen) gewerkt om tot 'oplossingsroutes' voor vaak voorkomende problemen te komen en daarbinnen tot 'pakketten' van hulp die gesubsidieerd wordt. Het is afwachten óf dit gaat lukken en, zo ja, voor welke 'veel voorkomende' problemen. Ook is afwachten, als we dat eerste weten, wat het effect zal worden van de pakketbenadering, zowel vanuit het perspectief van de burger als van diens (rechts-)hulpverlener. Gaat de dienstverlening er voor de burger op vooruit omdat degene die hem bijstaat meer oog krijgt voor het belang van een goede oplossing? Of is hij straks juist slechter af, omdat zijn dienstverlener eerder zal aancoersen op een snelle afronding van de zaak dan op een slagvaardig opkomen voor zijn belangen? Waarschijnlijk wordt het antwoord dat in sommige zaken het één het geval is en in andere het andere. Maar dan wordt de vraag naar aantallen interessant. Voor *hoeveel* mensen is de benadering een verbetering en in welke mate? En hoeveel zijn juist (veel) slechter af met een vergoedingensysteem dat oplossen boven laten beslechten belooft? En dan heb ik de complicatie dat het veld van rechtshulpverleners straks veel diverser gaat worden nog niet genoemd. Wordt het voornemen om de markt van gesubsidieerde rechtsbijstand ook open te zetten voor andere grote aanbieders inderdaad geëffectueerd? En als dat gebeurt, wat betekent die ontwikkeling voor de rechtzoekende? Krijgt hij betere waar voor zijn geld (in zijn geval de eigen bijdrage rechtsbijstand) of worden de zaken er voor hem alleen maar complexer en niet per se beter op? Voor de rechtshulpverlener, ten slotte, wordt de grote vraag of

hij straks wél die eerlijke vergoeding krijgt die hem nu al zo lang wordt voorgehouden. Wordt de 'adequate beloning' uit 'Wolfsen' een formeel erkend beleidsdoel, of blijft dit een stip aan de horizon die misschien (n)ooit bereikt wordt? We gaan het zien.

## 5. Slotwoord

Enkele weken na het schrijven van deze laatste woorden schudde politiek Den Haag op zijn grondvesten als gevolg van de Toeslagen- annex Notulenaaffaire. In een breed gedragen motie (14 van de 17 fracties) van Groen Links en PvdA<sup>49</sup> formuleerde de Kamer acht eisen die de 'cultuur van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen van de overheid tegenover burgers' moeten helpen doorbreken. Relevant voor de toegang tot het recht in brede zin<sup>50</sup> zijn de volgende elementen: het opnemen van waarborgen tegen schrijnende gevallen in wet- en regelgeving, zoals hardheidsclausules of discretionaire bevoegdheid, aandacht bij elk wetsvoorstel voor de uitvoering, de gevolgen van het beleid en het doenvermogen van mensen, versterken van de rechtspositie van de burger in elk geval door voldoende middelen structureel vrij te maken voor de sociale advocatuur in de geest van het advies van de commissie Van der Meer, stoppen met het gebruik van discriminerende algoritmes, en de tegenmacht in onze democratie 'koesteren', onder meer door te investeren in een sterke positie van uitvoeringsorganisaties, de Nationale ombudsman en andere adviesorganen.

Ongetwijfeld zullen alle bij het thema betrokken actoren het element uit de motie dat voor hun positie relevant is nauwlettend bewaken. De motie zal dan ook nog lang in het rechtshulpdebat blijven doorklinken. •

# Voor de rechtshulpverlener, ten slotte, wordt de grote vraag of hij straks wél die eerlijke vergoeding krijgt die hem nu al zo lang wordt voorgehouden

39. Hierover uitgebreider H.B. Krans & F.Q. van de Pol, 'Vrije advocaatkeuze en rechtsbijstandsverzekeringen', *TCR* 2018, 2, p. 23-29.

40. Deze benadering wordt ook elders onderschreven. Zie hierover S. Peters & C. van Zeeland 'Wat is "goede" rechtsbijstand?', *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, maart 2021, 42, 2, p. 196-203.

41. Interview hoogleraar socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk: 'dit is hoe de bijstand bedoeld is', *NRC Handelsblad* 29 december 2020.

42. *Ongekend onrecht*, Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag d.d. 17 december 2020,

*Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.*

'Ongezien onrecht in het Vreemdelingenrecht', *NJB* 2021, afl. 14. *Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht*, bundel samengesteld door Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland (VAJN) en Specialistenvereniging Migratierecht Nederland (SVMA), 2021. In de toeslagenaffaire kwam de zaak mede aan het rollen door een vasthoudende sociaal advocaat, in het vreemdelingenrecht is de betreffende bundel een coproductie van wetenschappers en sociaal advocaten.

43. M. Westerveld, 'De leemte in de conciliatietheorie. Een analyse van recht, rechtsbijstand en rechtsbedeling zonder aandacht voor de factor macht schiet ernstig tekort',

*Recht der Werkelijkheid* 2009, afl. 1. En in mijn afscheidsrede introduceerde ik, in reactie op de pakketbenadering van rechtshulp, een vierdeling van (rechts-)problemen, M. Westerveld, *De toekomst van de toegang tot het recht*, Boom Juridische uitgever, 2020. Ook de politiek is inmiddels wakker geschud, zie ook het slotwoord.

44. M. van Geffen, 'Is oplossen beter dan rechtspreken?', in: D. de Wolff (red.), *Toegang tot recht, beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld*, Boom juridisch 2020, p. 45-57. Zie ook de vlijmscherpe kosten/baten analyse van Ahsmann in het *FD* van 2 mei 2021: 'Rechter: vervul uw taak als rechter, niet als probleemoplosser'.

45. AO 20 januari 2021, *Kamerstukken II*

2020/21, 31753, 228.

46. Motie van het lid Van Nispen c.s. *Kamerstukken II 2020/21, 31753, 229.*

47. AO 20 januari 2021, p. 5.

48. *Ibid.*, p. 23.

49. Motie Klaver/Ploumen, *Kamerstukken II 2020/21, 28362, nr 44*. Tegen stemden de fracties van de PVV, VVD en JA21.

50. Eerder al maakte ik onderscheid tussen toegang tot het recht (smal) – toegang tot relevante informatie, tot deskundige rechtshulp en tot de rechter – en toegang tot recht (breed), waarin ook elementen besloten zitten als rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Zie onder meer Westerveld 2020.